

# 上海市交通发展白皮书

2022 年 10 月

# 目 录

前 言 .....	1
第一章 发展背景 .....	3
一、发展成就 .....	3
二、形势要求 .....	8
第二章 总体要求 .....	10
一、指导思想 .....	10
二、愿景目标 .....	10
三、战略取向 .....	12
第一篇 打造更高能级的现代化交通 更好服务国家战略	
第三章 提升上海国际航运中心影响力，增强双循环链接能力	14
一、巩固提升辐射全球的航运枢纽港地位 .....	15
二、建设最具影响力的世界级航空枢纽 .....	15
三、提升航运服务能级和国际影响力 .....	16
第四章 推动长三角交通一体化发展，引领区域提升全球竞争力	18
一、共建轨道上的长三角 .....	18
二、提升公路网络和运输服务能力 .....	19
三、完善水运网络和码头布局 .....	20
四、创新区域一体化交通协同发展机制 .....	20
第五章 完善市域交通体系，支撑空间拓展新格局 .....	22
一、提升主城区交通承载力和时效性 .....	23

二、	打造相对独立的新城综合交通体系 .....	22
三、	完善新市镇和乡村交通体系 .....	23
四、	强化交通引导城市发展 .....	24
第二篇	打造更高品质的人民满意交通 更好服务经济民生	
第六章	打造集约多元的客运服务体系，提升交通出行体验	27
一、	打造高效可靠、功能融合的轨道交通服务 .....	27
二、	打造层次清晰、便捷舒适的地面公交服务 .....	28
三、	打造宜行宜游、特色鲜明的水上客运服务 .....	29
四、	打造规模合理、体验良好的出租汽车服务 .....	29
五、	打造灵活多样、规范有序的共享出行服务 .....	30
六、	推进多种客运交通方式融合发展 .....	30
第七章	打造动静平衡、运行高效的道路交通 .....	32
一、	引导车辆有序发展和使用 .....	32
二、	提升道路通行效率 .....	33
三、	优化停车供给和服务 .....	34
第八章	打造全龄友好、活力四射的慢行交通 .....	35
一、	打造宜行宜骑的慢行交通网络 .....	35
二、	营造全龄友好的慢行交通环境 .....	36
三、	塑造人性化高品质的慢行交通空间 .....	37
第九章	打造高效货运体系，助力畅通经济循环 .....	39
一、	优化调整货运结构 .....	39

二、提升城市配送服务水平 .....	40
三、营造公平有序的市场环境 .....	40
四、促进货运与城市协调发展 .....	41
<b>第十章 强化规建管养一体化，保障设施健康服役 .....</b>	<b>42</b>
一、推行全生命周期管理 .....	42
二、加强智能建造与养护 .....	43
三、完善建设与养护行业管理 .....	43
<b>第三篇 打造可持续的智慧绿色韧性交通 更好推动高质量发展</b>	
<b>第十一章 构建智慧交通体系，创造数字交通服务新体验 .....</b>	<b>46</b>
一、推进交通设施装备智能化 .....	46
二、创造智慧现代服务体验 .....	47
三、实现数字孪生交通治理 .....	48
四、营造开放合作创新生态 .....	48
<b>第十二章 促进绿色交通发展，推动实现交通碳达峰碳中和 .....</b>	<b>50</b>
一、优化交通运输结构 .....	50
二、加快交通能源结构转型 .....	51
三、提升交通领域节能治污能力 .....	52
四、构建交通碳排放治理体系 .....	52
<b>第十三章 打造平安交通，增强交通系统韧性 .....</b>	<b>54</b>
一、健全安全治理体系 .....	54
二、强化交通本质安全与运行安全 .....	55

三、加强道路交通秩序管理 .....	56
四、提升应急处置能力和系统韧性 .....	57
<b>第十四章 优化交通治理体系，营造良好发展环境 .....</b>	<b>59</b>
一、推进法治交通建设 .....	59
二、完善交通市场体系 .....	59
三、构建社会共治体系 .....	60
四、打造交通人才高地 .....	61

## 前 言

上海历届市委、市政府都高度重视交通发展，上海市人民政府分别于2002年、2013年发布了两轮交通发展白皮书。《上海市交通发展白皮书（2013版）》提出，以构筑国际大都市一体化交通为总体目标，实施交通与城乡空间统筹发展等五大战略，并围绕交通与城市、对外交通等专题提出了行动纲领。经过近十年的持续努力，上海“枢纽型、功能性、网络化”综合交通体系更加完善高效，上海国际航运中心跻身新华·波罗的海国际航运中心发展指数排名全球前三，上海成为首批“国家公交都市建设示范城市”，有效支撑了城市能级和核心竞争力提升。

当前，百年变局和世纪疫情交织叠加，新一轮科技革命和产业变革加速演进，我国以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局正在加速构建，上海作为改革开放排头兵、创新发展先行者，已成为长三角区域一体化发展、社会主义现代化建设引领区等一系列国家战略的集中承载地，成为“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念的积极践行者。未来十年，上海交通必须坚持“与世界相交，与时代相通”，适应新形势新要求，明确下一阶段发展的行动纲领，更好发挥“先行官”和“开路先锋”作用，支撑上海交通强市建设，助力我国从交通大国向交通强国迈进。

2019年6月，上海市正式启动新一轮交通发展白皮书编制工作，成立了市领导挂帅、相关部门和单位共同参加的编

制工作专班，在深入开展 2013 版白皮书后评估、发展战略和重大专题研究的基础上，充分吸纳市人大、市政协和社会各界意见，历时 3 年完成编制。

新一轮《上海市交通发展白皮书》坚持继承与创新并举，在延续一体化交通发展的基础上，重在与时俱进推动发展理念的变革：更加注重交通与经济社会融合发展，更加注重区域及城乡交通一体化发展，更加注重交通服务品质与运行效率统筹发展，更加注重交通增量设施与存量设施协调发展，更加注重交通智慧绿色韧性发展，更加注重交通领域多元化社会共治。

新一轮《上海市交通发展白皮书》明确未来 10 年上海交通发展的目标、战略和行动，是上海推进交通工作的“行动指南”和促进交通领域社会共治的“倡议书”，包括 14 个章节。1、2 章为发展背景和总体要求；3-14 章包括 3 个篇章、12 个板块的政策导向，体例上由目标、原则和行动三部分构成。

# 第一章 发展背景

上海国际大都市一体化交通基本建成，有力支撑了上海经济社会发展和小康社会建设。进入新时代，上海交通必须更高质量发展，才能应对发展环境的深刻变化，更好地支撑国家战略，服务经济民生。

## 一、发展成就

1.1 上海国际航运中心基本建成，全球航运资源配置能力整体提升。上海国际航运中心坚持硬件基础设施和软环境建设双轮驱动，2020年起连续三年新华·波罗的海国际航运中心发展指数排名全球第三（2014年排名第七），国际影响力稳步提升。2021年，上海港港口连接度连续11年保持全球首位，集装箱吞吐量突破4700万标准箱，连续12年保持全球第一，国际集装箱枢纽港地位不断巩固。浦东国际机场卫星厅（全球最大单体卫星厅）投入运营，2019年（新冠肺炎疫情前），上海机场通航全球50个国家和地区314个通航点，空港通达性居亚洲领先地位，客运吞吐量1.2亿人次，位列全球城市第四；2021年航空货邮吞吐量436.6万吨，创历史新高，位列全球城市第三，亚太大型国际航空枢纽初步建成。同时，现代航运服务业发展进一步加快，航运保险市场规模居前，国际市场份额仅次于伦敦和新加坡；中国出口集装箱运价指数等得到市场广泛认可；一批国际性、国家级航运功能性机构云集上海。启运港退税、沿海捎带等重大航



运政策实施，航运营商环境进一步优化。2021年成功举办首届北外滩国际航运论坛。

**1.2 建成超大城市交通网络，交通对城市发展的引导和支撑作用持续强化。**上海牢牢把握交通“先行官”定位，坚持交通基础设施适度超前建设，构建了与超大城市相匹配的交通设施网络。多模式轨道交通建设齐头并进，沪苏通铁路建成通车，沪通二期、沪苏湖铁路开工建设，沿江、沿海通道逐步打开；嘉闵线、机场联络线等市域铁路开工建设，利用金山铁路开通市域列车；至2021年底城市轨道交通网络规模达到831公里，中心城近50%的人步行10分钟可以到达轨道交通车站，五个新城与中心城之间均实现轨道交通连通，其中11号线实现了跨省运营。道路网络更加注重结构优化与功能提升，至2021年底公路总里程1.31万公里，高速公路里程845公里，省界收费站全部取消；城市道路5844公里，北横通道西段等重大工程建成投运，城市快速路里程233公里。建成杭申线、长湖申线等高等级航道，对接苏浙的高等级航道基本建成。以港口、机场、火车站为核心的对外综合交通枢纽功能更加健全，以轨道交通为主导的多层次城市客运枢纽布局更加完善，有效支撑了一体化交通体系构建，带动了周边地区发展。

**1.3 城市交通服务多元高效，市民的幸福感和获得感持续提升。**上海始终坚持公共交通优先发展战略，2017年获得首批“国家公交都市建设示范城市”称号，2021年公共交通日均客运量1398.8万乘次，中心城公共交通出行比例（不含步

行)约43.6%(2019年)。轨道交通持续提能增效,年均增能3%以上,最短行车间隔缩短至1分50秒,日均客运量978万乘次,占公共交通客运量70%。地面公交服务层次逐渐丰富,中运量71路、临港T1示范线、奉浦快线、松江有轨电车等多模式公交线路开通运营,沪闵路等12条公交骨干通道建设完成,开设30条省际毗邻客运衔接线路,建成500公里公交专用道。轨道交通与地面公交“两网融合”更加深入,全市75.3%的轨道交通站点周边50米半径范围有公交线换乘。网约车、共享单车、定制班车、分时租赁等“互联网+”交通出行模式蓬勃发展,丰富了出行方式。

**1.4 道路运行平稳有序,交通出行环境不断优化。**在道路和停车设施供给有限的条件下,综合运用法律、经济、行政等手段对小客车实施需求管理。在拥有管理上,坚持非营业性客车额度拍卖政策,2021年实际在用小客车保有率224辆/千人,低于同类城市水平;在使用管理上,坚持区域差别、以静制动,稳妥实施外牌小客车时段限行措施,实施停车价格市场化改革,车均使用强度下降至25公里/日,快速路和地面干道高峰运行车速基本稳定。同时,开展精品道路、“四好农村路”等示范路创建,依托“一江一河”岸线贯通建设慢行系统,实施杨浦大桥等4座大桥景观提升工程,道路设施品质得到较大提升。2014、2021年两次修订停车配建标准,推进停车资源错时共享,逐步缓解“停车难”。持续开展道路交通违法行为大整治,交通行为更加规范、文明,道路交通事故万车死亡率小于2人/万车,较2012年降低52%。

**1.5 交通数字化转型全面发力，运行、服务和管理效能持续增强。**上海坚持科技赋能、创新驱动，前沿技术与交通领域加速融合，在综合交通发展尤其是智能交通方面取得了长足进步。交通新基建持续推进，全球规模最大、自动化程度最高的集装箱码头——洋山深水港四期自动化码头投产，自动驾驶级别最高的轨道交通 14、15、18 号线建成投运，S32、G60、G15 等智慧高速公路试点启动。交通出行信息化水平持续提升，中心城实现公交站点实时到站信息预报服务全覆盖，并逐步在郊区推广；巡游出租汽车统一叫车平台及“一键叫车”功能、上海停车 APP 上线运行，打造上海 MaaS 系统 1.0 版，“出行即服务”理念得以推广。持续推动智能网联汽车道路测试，累计开放 1289 公里测试道路，总里程居全国首位，其中洋山港智能重卡示范运营年运输量达到 4 万标准箱。建设“易的 PASS”、交通综合业务平台、危险品运输数字化监管平台等，向着交通政务“一网通办”、交通运行“一网统管”的目标稳步迈进。

**1.6 绿色低碳交通向纵深推进，交通可持续发展能力持续增强。**上海持续从多维度全方位推动绿色交通发展。出台鼓励多式联运发展的支持政策，上海港集装箱集疏运体系不断优化，水水中转比例最高达到 51.6%，海铁联运箱量增长至 41.7 万标准箱/年。车船等交通工具总体呈现低碳化趋势，新能源汽车累计推广量超过 67 万辆，建成各类充电桩超过 50 万根；约 80% 的公交车辆实现新能源替代，氢燃料电池公交车及物流车开展商业化试点；港口岸电设施覆盖率 79%。严

格实施机动车排放标准和船舶排放控制区管理，路边环境空气中 NO<sub>x</sub>、PM<sub>2.5</sub> 浓度分别下降 36%和 29%，港区 SO<sub>2</sub> 浓度自实施船舶低排放控制区管理以来下降 29%。推动交通通道复合利用，开展轨道交通场站用地综合开发，引导交通集约节约用地。

**1.7** 着力推进治理体系和能力现代化，交通发展环境持续优化。上海持续优化综合交通行政体制，成立上海市交通委员会、上海市道路运输管理局，组建综合执法队伍，基本形成大交通管理格局。充分发挥上海国际航运中心建设、公共交通优先发展等工作领导小组的作用，着力构建长三角区域交通一体化推进机制，综合交通协调工作机制逐步健全。修订《上海市道路交通管理条例》，出台《上海市推进国际航运中心建设条例》《上海市铁路安全管理条例》等，交通法规体系更加健全。持续推进“放管服”改革，实施地面公交、出租汽车、道路养护等重点行业改革，构建信用管理体系，为交通行业健康可持续发展创造良好环境。市区交通事权分工更加清晰，行业协会等第三方组织在交通治理中的作用更加凸显，公众参与渠道更加畅通，交通领域社会共治体系日趋完善。综合交通保障及应急管理服务能力不断提升，圆满完成进博会等重大活动交通保障任务，抗击新冠疫情期间港口、机场核心功能稳定运行，城市交通保障有力。

**1.8** 在取得快速发展和巨大成就的同时，上海交通仍存在一些突出问题：综合交通体系面向国际、国内、区域、市域的通达性和便利性仍需提高，上海国际航运中心软实力仍

需增强，交通运行效率和服务品质仍待提升，交通可持续发展能力仍需强化，交通与经济、社会、生态的融合仍要加强。

## 二、形势要求

**1.9 服务构建新发展格局要求提升交通支撑能力。**当前，百年变局和世纪疫情交织叠加，全球经济贸易格局和国际秩序深刻调整，我国正加快构建新发展格局，上海将着力打造国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接。这就要求进一步提升上海国际航运中心能级，强化上海在国家综合立体交通网络中的枢纽功能，增强全球资源配置和国际国内连通能力。

**1.10 拓展发展空间格局要求加速重构综合交通体系。**长三角区域一体化发展上升为国家战略，上海提出加快形成“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的市域空间新格局，将形成主城区、五个新城、上海都市圈、长三角城市群由内向外逐步拓展的空间发展格局。这就要求着眼于更高的定位和更大的空间，重构多层次、一体化的综合交通体系。

**1.11 推动高质量发展要求持续提升交通服务能级。**进入新发展阶段，我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段，上海都市圈同城化、人口老龄化、家庭少子化等特征更加明显，出行距离增加、非通勤出行比例提升，高品质、多样化、个性化的出行需求持续增加；小批量、多批次、高价值、时效强的货运需求快速攀升。这就要求不断提升客、

货运服务品质，服务高质量发展、高品质生活。

**1.12 适应新科技新形势要求交通系统主动革新。**新一轮科技革命和产业变革方兴未艾，尤其是人工智能、5G、新能源等前沿新技术的广泛应用，将给经济、生活、治理带来颠覆性变化。交通已经成为重要应用场景，传统交通必将迎来历史性变革。这就要求准确识变、科学应变、主动求变，加快交通规划、建设、运营、管理体系的优化调整，适应和引领未来交通演进新趋势。

**1.13 应对新约束新风险要求交通治理体系加快转型。**随着国土空间规划制度改革，碳达峰碳中和纳入生态文明建设总体布局，土地、能源、生态等资源要素约束逐步刚性化。气候变化、网络安全、突发公共卫生事件等安全风险上升，交通行业健康可持续发展面临更大挑战。这就要求加快交通治理体系和治理能力现代化，在治理理念、体制、机制、模式、方式等方面加快转变，进一步提升治理效能。

**1.14 面对上述形势，上海交通在发展理念上要实现“六个更加注重”：**更加注重交通与经济社会融合发展，更加注重区域及城乡交通一体化发展，更加注重交通服务品质与运行效率统筹发展，更加注重交通增量设施与存量设施协调发展，更加注重交通智慧绿色韧性发展，更加注重交通领域多元化社会共治。

## 第二章 总体要求

牢牢把握战略新机遇，积极应对发展新挑战，加快构建面向未来的高质量一体化交通。

### 一、指导思想

**2.1** 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神，立足新发展阶段，贯彻新发展理念，服务构建新发展格局，统筹发展和安全，践行人民城市理念，持续完善综合交通体系更好服务国家战略，着力提升交通服务水平更好满足高品质生活，加快打造智慧绿色韧性交通更好推动高质量发展，构建现代化交通治理体系更好实现高效能治理，打造“人为本、效为先、智为擎、绿为底、韧为基”的高质量一体化交通，为建设“人民满意、保障有力、世界领先”的交通强市、提升城市能级和核心竞争力、加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市提供坚实支撑。

### 二、愿景目标

**2.2** 上海交通发展的总目标是构筑“人本、高效、智慧、绿色、韧性”的国际大都市高质量一体化交通。

**2.3 人本。** 以人为本、交通为民的理念更加凸显。交通出行更加便利，出行选择更加丰富，全龄友好性显著提升，交通环境更好适应创新型社会和高品质健康生活需求，交通秩序和安全显著改善。中心城平均通勤时间控制在 45 分钟

以内，形成“30-45-60”<sup>1</sup>新城出行圈，引导职住平衡，降低极端通勤人口比例，道路交通事故万车死亡率持续压降。

**2.4 高效。**建成融入国家交通网络主骨架、支撑长三角区域交通一体化、与本市国土空间布局相协调、多种方式融合发展的综合交通体系，有力支撑全国 123<sup>2</sup>出行交通圈和全球 123<sup>3</sup>快货物流圈，实现长三角主要城市 2 小时可达，上海大都市圈主要城市 1.5 小时可达。

**2.5 智慧。**基本建成交通基础设施智能化、交通工具自动化、交通服务管家化、交通治理孪生化的智慧交通体系。基本实现关键交通基础设施全要素全周期数字化，交通枢纽与通道全面智慧化，全面实现出行“一票制”、货运“一单制”、付费“一码通”，智能网联服务场景融入市民生活。

**2.6 绿色。**绿色出行体系更加健全，中心城绿色交通出行比例不低于 75%。货运结构更加优化。新能源、清洁能源应用比例显著提升，交通生态环境影响根本好转，NO<sub>x</sub> 污染物排放减少 30%，力争实现交通碳排放量（不含航空、水运）达到峰值，确保航空和水运碳排放量增长保持在合理区间。

**2.7 韧性。**动态适应自然灾害、气候变化、公共卫生事件等外部扰动对交通系统的影响，打造更具弹性和适应性的基础设施和运输服务体系，应急处置和快速恢复能力显

---

<sup>1</sup> 30 分钟内部通勤并联系周边中心镇，45 分钟到达近沪城市、中心城和相邻新城，60 分钟衔接国际枢纽。

<sup>2</sup> 都市区 1 小时通勤、城市群 2 小时通达、全国主要城市 3 小时覆盖。

<sup>3</sup> 国内 1 天送达、周边国家 2 天送达、全球主要城市 3 天送达。



著提升，保障交通正常运行和国际国内物流供应链畅通。

### 三、战略取向

**2.8 坚持综合交通统筹融合发展。**践行国土空间规划新理念，强化交通空间与生产、生活、生态空间统筹，促进交通与城市融合发展，均衡交通需求分布。推进多种交通方式融合发展、交通基础设施复合化，提高资源利用效率。推进交通与互联网、旅游等产业融合发展，拓展交通服务的外延与内涵。强化交通与城市协同治理、与区域联动发展。

**2.9 坚持公共交通和慢行交通优先发展。**在用地、投资、建设、运行、服务等方面，充分体现公共交通和慢行交通优先。大力支持轨道交通、中运量公交和高品质公交专用道建设，保障公交、慢行路权优先，合理布局非机动车停放空间。强化小客车需求调控，综合施策降低小客车出行依赖，保障道路交通服务水平总体受控。把握新城建设和城市更新契机，优化设施配置，提升服务体验，让绿色交通出行成为新时尚。

**2.10 坚持迭代升级引领高质量发展。**转变发展理念，强化科技赋能、绿色发展、安全发展，推动交通领域质量变革、效率变革、动力变革。增强现代治理思维，更加突出区域差别化、全生命周期管理理念，更加强调法治、数治多手段综合治理，更加注重多元主体参与交通治理，全面提升交通治理效能。

## **第一篇 打造更高能级的现代化交通 更好服务国家战略**

上海是国家战略的重要承载地，谋划上海交通必须胸怀全局，牢牢把握国家赋予的“五个中心”定位，以及“三大任务、一大平台”、浦东新区打造社会主义现代化建设引领区等重大战略机遇，巩固提升国际海空枢纽地位，加快完善区域和城乡综合交通体系，支撑上海都市圈空间格局的重塑与优化拓展，支撑上海引领长三角区域一体化发展，支撑上海打造国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接。

## **第三章 提升上海国际航运中心影响力，增强双循环链接能力**

上海国际航运中心正在从“基本建成”向“全面建成”迈进，要持续巩固提升国际海空枢纽地位、提升航运服务软实力，进一步增强全球资源配置能力，向世界一流的国际航运中心进军。

### **目标**

**3.1 国际海空枢纽能级居世界前列。**夯实上海港在长三角世界级港口群的核心和引领地位，初步形成上海全球城市多机场体系，引领长三角建设具有国际竞争力的世界级港口群和机场群。上海港保持集装箱吞吐量世界领先，设施能力满足年集装箱吞吐量 5500 万标准箱、年邮轮旅客吞吐量 450 万人次的发展要求，集装箱水水中转比例 52%，海铁联运业务箱量年均增长 10% 以上。上海机场设施能力满足年旅客吞吐量 1.8 亿人次、年货邮吞吐量 650 万吨的发展要求。

**3.2 国际性和开放度全面增强。**上海航空枢纽旅客中转比例 17%。上海港港口连接度保持全球领先，集装箱国际中转率 13%。航运要素加速集聚，航运服务辐射全球能级显著增强。

### **原则**

**3.3 注重区域协同、制度创新、科技赋能，**强化国际海空枢纽与城市、产业融合发展，依托航运服务培育新竞争

力。

## 行动

### 一、巩固提升辐射全球的航运枢纽港地位

**3.4** 坚持区域港航协同发展,协同构建长三角世界级港口群一体化治理体系,支持港航企业以资本为纽带,在长三角地区和长江流域深化协同运营,共建辐射全球的航运枢纽。

**3.5** 集约利用岸线资源,持续推动既有港区功能布局调整,推进小洋山北侧综合开发,加强优质岸线的规划和储备,预留港口发展战略空间,提升集装箱枢纽港服务能力。

**3.6** 增强长江口航道通过能力,加快推进河海直达通道建设,提升海铁联运节点和通道能力,持续提高水水中转和海铁联运比例。

**3.7** 适应旅游消费转型升级趋势,丰富邮轮旅游产品,完善配套交通服务,打造国际一流邮轮港。

**3.8** 统筹优化水上安全监管和应急救助系统设施装备布局,建设上海国际航运气象保障基地,提升水上导助航设施智能化水平,构筑现代化综合航海保障体系。

### 二、建设最具影响力的世界级航空枢纽

**3.9** 发挥上海航空枢纽在长三角机场群的核心作用,探索机场间合作机制,共建长三角世界级机场群。

**3.10** 推进浦东国际机场 T3 航站楼建设,提升虹桥国

际机场保障能力和运营效率，开展通用机场规划研究，支持规划建设南通新机场，加快构建跨区域的全球城市多机场体系。

**3.11** 推进浦东综合交通枢纽建设，整合浦东国际机场、铁路上海东站、轨道交通等资源，创新多式联运模式，打造“高标准、一体化、全融合”的世界级综合交通枢纽。

**3.12** 争取开辟“一带一路”沿线国家航线，全力拓展亚洲最高水平的洲际航线，巩固亚洲航线，发展高品质国内航线，打造世界级航线网络和洲际转运中心。

**3.13** 持续完善浦东国际机场货邮配套基础设施，优化货运航班时刻资源配置，鼓励航空公司开辟全货机航线、提高客运航班腹舱载货率，支持邮政快递企业构建国际航空寄递网络体系，打造全球领先的航空货运枢纽港。

**3.14** 支持基地航空公司打造成为世界级超级承运人，支持航空市场主体多元化发展。

**3.15** 完善空管保障体系，推进上海终端区空域扩容和结构优化。构建全向辐射的航路航线网络。推进军民用空域结构优化。支持通用航空发展。

### **三、提升航运服务能级和国际影响力**

**3.16** 依托航运服务集聚区建设，培育形成航运与科技、金融、法律、教育、制造、旅游融合发展的产业集群，打造具有国际影响力的上海航运服务品牌。

**3.17** 实施更加开放的国际运输管理，创新口岸监管模式，探索建立国际一流的航运发展制度和运作模式，为航运发展创造稳定、公平、透明的环境。

**3.18** 深化国际航运事务合作，积极参与国际航运规则制定，把北外滩国际航运论坛打造成为国际航运领域的重要观点交流平台、重要政策发布平台、重要规则孕育平台，提升国际话语权和影响力。

## **第四章 推动长三角交通一体化发展，引领区域提升全球竞争力**

长三角区域一体化发展上升为国家战略，城市群、都市圈同城化出行需求快速增长，上海必须面向全国、立足长三角、聚焦上海大都市圈，加快完善对外交通体系，引领长三角一体化交通体系构建，全面融入国家综合立体交通网，支撑长三角打造强劲活跃增长极。

### **目标**

**4.1** 多层次、一体化的对外交通体系更加完善，区域交通协同治理体系更加健全。多网融合的轨道交通网络基本形成，上海在全国的综合交通枢纽地位进一步提升，实现近沪地区 1 小时、上海大都市圈 1.5 小时、长三角主要城市 2 小时可达。

### **原则**

**4.2** 强化多网融合的轨道交通在对外交通中的骨干作用。利用铁路主辅站和新城枢纽，打造多层次的铁路客运枢纽体系。以协同发展机制为牵引，推动交通设施、服务互联互通。

### **行动**

#### **一、共建轨道上的长三角**

**4.3** 重点加强沿江、沿海通道建设，推进沪渝蓉铁路、沪乍杭铁路规划建设，系统研究跨杭州湾通道，加快形成“五向十二线”干线铁路网，更好融入国家铁路网。

**4.4** 优化既有通道功能,推动沪杭城际等服务都市圈出行的城际铁路规划建设,引导中短途客流向城际铁路转移。

**4.5** 推进既有铁路站线资源改造,利用既有铁路服务城市客运,挖掘已有普速铁路富余运力服务市域出行。

**4.6** 加强市域铁路与长三角城际轨道交通衔接,推进嘉闵线北延伸、上海示范区线、金山至平湖线等规划建设,加强运营服务标准统一,推动安检便利化和信息共享,实现联网运营。

**4.7** 完善铁路站功能布局,推进上海东站加快接入国家高铁网络,虹桥站优先保障面向全国和长三角主要城市的高铁接入,为更高速轨道系统接入预留条件。提升宝山站、松江南站等车站面向区域的直连直通水平。

**4.8** 利用新城枢纽锚固入沪干线铁路和城际铁路,增加干线铁路始发和中途停靠班次。

## **二、提升公路网络和运输服务能力**

**4.9** 加强跨省高速与普通国省道的规划建设,推进既有高速公路拥挤路段扩容改造,优化高速公路出入口设置、提升服务区品质,推进近沪地区路网融合,研究崇明岛、洋山港的跨江跨海新通道,提升对外公路网络通达能力。

**4.10** 积极发展铁路尚未覆盖区域的道路客运网络,持续优化衔接机场、铁路等重要交通枢纽的道路客运线路。

**4.11** 结合道路客运班线调整,整合主城区道路客运站,



优化新城和郊区客运站布局，推进既有客运站功能向多元化转型。

**4.12** 有序推进省际毗邻客运公交化服务，引导并规范开展通勤班车（包车）、旅游客运专线、短途驳载等特色业务，提供多样化、差异化的道路客运服务。

### **三、完善水运网络和码头布局**

**4.13** 加强长三角高等级内河航道建设和养护的标准、时序对接，完善“连接苏浙、对接海港”的高等级内河航道网。

**4.14** 积极创新内河港区投资、建设与经营模式，推进集约化、规模化公用港区建设。

### **四、创新区域一体化交通协同发展机制**

**4.15** 健全区域一体化交通综合管理机制，加强区域联动，协同推进交通规划、建设、运营、管理。

**4.16** 构建区域一体化交通法制协同保障制度，探索交通事权的协同立法。

**4.17** 推进区域行政管理信息互通、政务服务跨省通办、交通执法联勤联动。

**4.18** 打破行政壁垒，加快交通运输市场一体化进程，推进交通领域信用体系建设和信用评价结果互认。

**4.19** 发挥国家战略承载区作用，以建设长三角生态绿色一体化发展示范区、虹桥国际开放枢纽、上海自贸试验区

临港新片区等重要平台为契机和重点，先行先试探索交通协同发展机制。

## **第五章 完善市域交通体系，支撑空间拓展新格局**

上海市域发展空间格局正在加快优化重塑，主城区、新城、新市镇、乡村等不同区域交通功能目标差异化更加突出，必须进一步强化交通的引导和支撑作用，优化提升不同区域的交通体系，促进交通与城市融合发展。

### **目标**

**5.1** 主城区交通承载力进一步提升，轨道交通站点 600 米范围内用地面积覆盖率超过 40%。新城相对独立的综合交通体系基本建成，实现“30-45-60”时空目标。新市镇交通体系更加健全，城乡交通融合发展。

### **原则**

**5.2** 强化交通对优化城市空间布局的引导和支撑，推进交通改善与城市更新相互促进，推动产城融合和职住平衡。注重区域差别化发展。

**5.3** 强化市域线、市区线、局域线“三个 1000 公里”规划建设，以公共交通发展为导向提升空间组织效能。

### **行动**

#### **一、提升主城区交通承载力和时效性**

**5.4** 适度加密中心城北部、东部地区轨道交通网络，加强对发展潜力地区和沿黄浦江等主要客流走廊的轨道交通服务。在中环附近预留轨道交通成环运行条件。进一步提升主城区轨道交通密度和换乘效率。

**5.5** 研究规划新增线路的快慢线复合功能,加快市域快线建设,提高重要交通枢纽、核心商圈、重点功能区之间联系的时效性。

**5.6** 完善高快速路网,强化北部地区快速路网功能,优化提升外环功能,加强道路与周边用地的深度融合。

**5.7** 完善主干路网,突出立体化、复合化理念,构建南北通道、东西通道等骨干通道。完善跨江越河通道,提升沿江沿河地区出行便利度。

**5.8** 完善“窄马路、密路网”的支路网,增设和开放公共通道,提升全路网密度。

**5.9** 健全主城片区道路网体系和局域公交系统,引导城市功能布局向公共交通走廊、枢纽集聚,实现轴带式开发。

## **二、打造相对独立的新城综合交通体系**

**5.10** 加强新城对外交通枢纽规划建设,融合多种交通方式,强化与门户枢纽、重点地区及新城之间快速联系,增强新城枢纽的对外连通和高效换乘功能。

**5.11** 推进干线公路与新城道路有效衔接,促进城乡路网一体化。适时构建新城内部快速路网系统,启动既有穿越新城高快速路立体化改造,逐步实现过境交通分离、到发交通快速集散功能。提高重点更新地区路网密度。

**5.12** 完善新城多层次公共交通体系,构建与轨道交通网络无缝衔接的新城中运量等骨干线公交网络,优化新城

区域线、微循环线公交网络。加强新城与周边新市镇、乡村的公交联系。

**5.13** 依托新城水系、名园等资源禀赋，打造各具特色的高品质慢行网络。

### 三、完善新市镇和乡村交通体系

**5.14** 核心镇完善交通基础设施和交通服务，增强对外轨道交通连接功能，强化与近沪地区、新城、主城区的公共交通衔接，加强对周边城镇和农村地区的交通辐射。

**5.15** 中心镇突出公共交通的引导作用，按照中等城市标准配置交通基础设施和交通服务，强化对城镇圈的交通辐射。提升中心城周边中心镇与中心城之间的通勤交通联系。

**5.16** 一般镇按照小城市标准配置交通基础设施和服务，内部倡导以慢行交通为主导的交通模式，对外增强以公共交通为主的出行便捷性，积极打造绿色低碳交通发展典范。

**5.17** 推进“四好农村路”高质量发展，加强路域综合环境整治。提升乡村公交站点品质。促进乡村现代物流发展，完善乡村邮政快递服务网络。

### 四、强化交通引导城市发展

**5.18** 健全交通战略规划、发展规划与城乡空间规划紧密衔接的交通规划体系，在控制性详细规划中细化交通基础设

施要素内容，保障交通基础设施用地。

**5.19** 坚持用地开发强度与交通承载力相匹配，充分发挥建设项目交通影响评价制度的指导和约束作用。

**5.20** 按照分级分类原则，构建国际（国家）、区域、城市三级综合交通枢纽体系，更好发挥综合交通枢纽高效衔接多种交通方式、实现一体化运输组织的关键节点作用。

**5.21** 推动综合交通枢纽周边地区统一规划，创新一体化开发建设管理模式，实现站城一体、产城融合，枢纽经济发展活力进一步显现。

**5.22** 创新公共交通引导发展（TOD）模式，优化交通划拨用地综合利用机制，在满足交通主体功能的基础上，推进交通枢纽场站综合开发。

**5.23** 倡导集约立体的场站设计布局，进一步提升轨道交通车辆基地和枢纽站点、地面公交场站等设施用地的空间紧凑综合利用。

**5.24** 统筹推进城市更新与交通设施改善，依托城市更新推进地区交通设施完善，结合交通设施改善项目对周边地区进行一体化更新改造。

## **第二篇 打造更高品质的人民满意交通 更好服务经济民生**

交通是重要的民生，必须把“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念贯彻落实到交通发展各方面。未来上海交通必须更好服务经济民生，强化市场机制作用和信息技术应用，更好满足居民生活水平和生活质量提升的要求，更好适应创新型社会和老龄化社会对交通服务要求的变化，打造更高品质的人民满意交通。

## **第六章 打造集约多元的客运服务体系，提升交通出行体验**

当前，城市交通拥堵常态化、出行需求多元化、交通模式多样化更加明显，公共交通优先发展仍然是超大城市解决交通拥堵问题的根本途径。要继续坚持公共交通优先发展战略，打造“公交都市”升级版，构建以集约化交通为主体的多层次出行服务体系，让出行更美好。

### **目标**

**6.1** 打造可靠、舒适、便捷、经济的客运服务。

**6.2** 中心城公共交通出行比重(不含步行)不低于 50%。轨道交通高峰时段车厢满载率控制在 90%以内。高峰时段地面公交与地面道路小客车的行程车速比值不低于 1:1.2。80%以上的轨道交通站点周边 50 米半径范围内有公交线路换乘。

### **原则**

**6.3** 坚持公共交通优先发展，完善以轨道交通为主体、地面公交为基础、轮渡为特色、出租汽车为补充、共享出行为拓展的多层次一体化客运服务体系。

**6.4** 坚持服务均等、效率优先，多方式协同、多元化供给，全面提升以公共交通为主体的出行链服务体验。

### **行动**

#### **一、打造高效可靠、功能融合的轨道交通服务**

**6.5** 加强既有线网增能改造，缓解高峰时段客流拥挤，



提高乘客乘坐舒适度。

**6.6** 在轨道交通站点内部，打造更顺畅的换乘流线、更清晰的诱导标识、更宜人的换乘环境，进一步提升轨道交通换乘体验。

**6.7** 适应现代都市生活节奏，增强轨道交通站点商业、生活、文化功能配套，丰富消费和生活场景，促进通勤与生活深度融合。

**6.8** 适应轨道交通规模拓展、多网融合的要求，利用现代信息技术，进一步提升超大规模网络运营管理能力，保障轨道交通系统高效、可靠运行。

**6.9** 健全城市轨道交通与市域铁路一体化运营的管理机制，强化票制票价、导向标识、安检标准等衔接。

**6.10** 根据多层次轨道交通网的功能定位，健全轨道交通票制票价体系，满足乘客多样化出行需求。

## **二、打造层次清晰、便捷舒适的地面公交服务**

**6.11** 适应以轨道交通为主的出行模式，依托骨干公交通道建设，优化完善由骨干线、支线（区域线）、接驳线及多样化线路组成的多层次线网结构。优化线路命名规则，提高线路辨识度。

**6.12** 做强骨干线，依托客运走廊设置，强化公交路权和信号优先，缩小发车间隔，提供快速、可靠、准点的公交服务。

**6.13** 在主城区具备条件的骨干公交走廊上，构建与轨道交通功能互补、换乘便捷的中运量系统。

**6.14** 优化支线（区域线），均衡网络密度，提供可达性高、覆盖面广的公交服务。客流低于一定强度的线路鼓励采用定班车运营模式。

**6.15** 增设接驳线，强化主要社区之间及社区与轨道交通、骨干线间的衔接，打造更灵活、更便捷的“最后一公里”公交服务。

**6.16** 普及公交中途站点车辆实时到站信息预报服务，提高车辆到站信息预报服务准确度。有条件的线路推出固定时刻表服务。

**6.17** 强化市、区两级政府主体责任，完善以成本规制为基础、与服务质量挂钩的公交财政补贴机制。

### **三、打造宜行宜游、特色鲜明的水上客运服务**

**6.18** 优化水路公共客运航线，完善基础设施更新改造资金投入以及换乘优惠机制，改善乘客出行条件。

**6.19** 推进文化、旅游与水上客运深度融合，培育水运发展新功能，将黄浦江、苏州河游览打造为功能完善、内涵丰富、便捷舒适的“水上会客厅”。

### **四、打造规模合理、体验良好的出租汽车服务**

**6.20** 综合考虑经济社会发展状况、公共交通服务水平、道路交通承载力等因素，对出租汽车总量实施动态调控，

将其在城市出行方式结构中的占比保持在 5%以内。

**6.21** 合理确定网约车与巡游车的比例，引导两者融合发展，形成相互补充、协调发展的格局，为乘客提供多层次、差异化的个性交通服务。

**6.22** 统筹规划并加快建设出租汽车候客站，完善“一键叫车”服务，形成“以互联网、电话预约叫车为主，候客站候客与巡游为辅”的服务模式。

**6.23** 出租汽车经营权实行无偿有期限制度，完善以服务质量为核心的经营权考核制度。加强驾驶员权益保护，创新企业与驾驶员利益合理分配、运营风险共担的经营模式。

**6.24** 进一步完善巡游车基于政府指导价的运价机制，完善与经营成本、物价指数等相挂钩的巡游车运价动态调整机制。

## **五、打造灵活多样、规范有序的共享出行服务**

**6.25** 引导汽车租赁健康、有序发展，鼓励租赁企业围绕市场需求创新经营与服务模式。

**6.26** 规范定制客运服务，鼓励多元化发展，允许其规范利用有条件的公交枢纽、站点、专用道。

**6.27** 坚持合乘出行非营利性定位，加强治理非法营运行为。探索有利于降低自驾车出行意愿的出行服务新模式。

## **六、推进多种客运交通方式融合发展**

**6.28** 新建轨道交通站点的配套交通设施与车站统一规划、设计和建设，既有轨道交通站点可通过设置“微枢纽”完善配套交通设施，优化换乘环境。优化轨道交通出入口设置。

**6.29** 继续推进轨道交通与地面公交两网融合，加强运营信息共享、首末班车时间衔接。

**6.30** 坚持市内轮渡及三岛客运作为城市公共交通体系重要组成部分的定位，持续完善换乘体系，实现轮渡与其它交通方式高效衔接。

**6.31** 完善公共交通、出租汽车等交通工具的无障碍设施，提升老年人、残疾人交通出行体验。

**6.32** 坚持公共交通公益属性，丰富公共交通票制，优化票价优惠政策，吸引市民选择公共交通出行。研究建立公共交通票价动态调整机制。

## **第七章 打造动静平衡、运行高效的道路交通**

小客车持续进入家庭，道路交通供需矛盾更趋严峻，新能源车辆占比快速提升，车辆拥有和使用政策、道路交通管理手段已难以适应新形势，亟需优化调整。

### **目标**

**7.1** 培育“理性购车、合理用车、有序停车”理念，全市小客车使用强度下降 25%，快速路网高峰小时车速保持在 40 公里/小时左右，静态交通与动态交通相协调。

### **原则**

**7.2** 坚持车路平衡和区域差别化，继续实施小客车拥有管理，更加突出使用管理。

**7.3** 坚持精细化管理，利用先进的道路交通组织手段提升道路运行效率。

**7.4** 适度满足基本停车需求，有效引导出行停车需求，充分发挥停车管理对交通需求的调节作用。

### **行动**

#### **一、引导车辆有序发展和使用**

**7.5** 坚持小客车总量调控，逐步推动新能源车辆与传统燃油车辆统筹管理，引导注册车辆有序增长。

**7.6** 完善郊区小客车号牌申领政策，鼓励新城因地制宜探索经济手段调节小客车使用。

**7.7** 加强长期在沪使用的外省市号牌小客车通行管理，适时调整通行范围和规则，引导短期访沪的外省市号牌小客车错峰出行。

**7.8** 深化研究以经济杠杆和碳减排控制为主要手段的交通需求管理政策，引导市民形成“平时少开车、高峰不开车”的绿色出行新风尚。

**7.9** 延续现行的摩托车管控政策。

## **二、提升道路通行效率**

**7.10** 拓展主城片区、新城、新市镇自适应信号系统的应用范围和功能，丰富流量采集检测手段，优化交通信号灯配时，进一步提升道路通行能力。

**7.11** 加大高峰时段道路交通秩序管理和疏导，强化施工期和重大活动交通组织保障。

**7.12** 升级高快速路路网情报系统的预测和诱导功能，强化高快速路出入口与地面交通协同管控。

**7.13** 探索单向两车道设置公交专用道或合乘车道，推进公交专用道成网，逐步消除公交专用道断点。保障公交专用道在交叉口路权相对独立，提高公交专用道运行效率。

**7.14** 常态化开展道路交通运行分析和研判，创新交通组织理念和技术，系统性制定拥堵治理方案，加大对重点拥堵区域和节点的治理。

**7.15** 完善高速公路收费政策，优化差异化收费方案，均

衡路网流量。

### 三、优化停车供给和服务

**7.16** 根据道路交通承载力、车辆保有量变化等因素更新停车配建指标，适度增加住宅小区、医院、学校等基本停车供给，控制拥堵区域车位配置水平。

**7.17** 坚持道路停车短时、限时导向，严格控制交通拥堵区域道路停车泊位设置，发挥道路停车对缓解小区夜间停车、医院和学校等临时停车需求的补充作用。

**7.18** 鼓励合理利用地上地下空间，建设新型智能机械车库。推进外环以外地区轨道交通站点规划设置 P+R 设施。鼓励各类市场主体投资、建设、运营城市停车设施。

**7.19** 针对老旧小区、医院等停车矛盾突出的重点区域，开展综合治理，通过挖掘内部增建潜力、盘活存量停车资源、规范停车管理秩序、推动停车资源错峰共享利用等举措，逐步缓解停车矛盾。

**7.20** 健全主要由市场调节的停车收费机制，探索基于拥堵指数的停车价格调控措施。优化与停放时长挂钩的道路停车差异化收费政策，强化道路停车费征收保障措施。

**7.21** 完善公共停车信息平台，建设智慧公共停车场（库）和智慧道路停车场，拓展便捷停车应用场景，打造更规范、更便利的停车服务体验。

## 第八章 打造全龄友好、活力四射的慢行交通

慢行交通是最基础的交通方式，慢行交通空间也是城市公共空间的重要组成部分。提升慢行交通品质，是让出行更便捷友好、让空间更具活力的有效保障。

### 目标

**8.1** 打造宜行宜骑、全龄友好、空间融合的慢行交通环境，更好适应创新发展和美好生活需求，更好惠及全体市民。

### 原则

**8.2** 坚持慢行交通路权优先，保障慢行设施连续完整。

**8.3** 结合城市更新和“15分钟生活圈”建设，强化慢行交通与城市公共空间贯通融合，打造活力四射的慢行交通空间。

### 行动

#### 一、打造宜行宜骑的慢行交通网络

**8.4** 建成区通过融合利用城市道路、公共通道、绿地、滨江地区绿道，新开发地区通过建设高密度街区、小尺度路网，构建连续完整的慢行交通网络。

**8.5** 加强跨越黄浦江、苏州河等水系和铁路、高快速路等交通设施的慢行系统规划，提升慢行交通可达性。

**8.6** 综合利用优化路权分配、优化断面、辟通断点、立体化改造、引导禁非道路弹性开放等措施，构建连续的、相



对独立的非机动车网络，进一步提升非机动车道网络密度和通达性。

**8.7** 提升步行设施连贯性和舒适性，保障人行道有效通行宽度（1.8米），鼓励建筑退界空间与城市道路人行道统筹布局，鼓励有条件的公共地块打开围墙，保持人行道铺面的平整完好和舒适美观。

**8.8** 围绕综合交通枢纽、公共交通站点等人流较为集中的交通设施，构建复合立体、相对独立的慢行系统，优化交通接驳环境。

**8.9** 优化非机动车停车点设置，鼓励利用建筑退界空间组织非机动车临时停放。

**8.10** 规范互联网租赁自行车经营服务行为，引导行业有序发展。

## 二、营造全龄友好的慢行交通环境

**8.11** 行人过街优先采用平面过街方式，结合轨道交通站点、商业连廊等设置一体化的立体过街设施。统筹车辆通行和不同人群过街需求优化行人过街信号灯周期设置。

**8.12** 在保障安全的前提下，机非隔离设施综合考虑道路断面形式、设计速度、非机动车流量等因素，尽量减量化。

**8.13** 在商业区、居住区、医院、中小学等公共建筑出入口处，采用人行过街横道线空间抬高、交叉口缩窄、设置减速缓冲带等稳静化措施，降低机动车车速，改善慢行体验。

**8.14** 慢行无障碍设施与交通设施同步规划、同步设计、同步施工、同步验收投入使用，并与周边的无障碍设施相衔接。推进人行天桥加装电梯，加快既有慢行交通设施的无障碍化改造。

**8.15** 推进交通基础设施适儿化改造，加强儿童友好出行系统建设和社区交通综合整治，提升儿童出行的安全性。

**8.16** 在新城建设、城市更新等过程中，加强示范引领，创建零高差示范街区，建设更高标准的慢行出行环境。

### **三、塑造人性化高品质的慢行交通空间**

**8.17** 以城市更新为契机，对地上、地下空间进行综合统筹和一体化提升改造，实现公共活动中心与交通枢纽等空间充分整合，提高空间资源利用效率，激发片区活力。

**8.18** 强化街道空间整体设计，加强建筑退界空间整合利用和道路红线内外一体化设计，创建活跃的沿街界面。

**8.19** 以“一江一河”为重点，建设垂江慢行通道，优化滨江空间慢行路网与腹地路网的联系，提升滨河慢行体验和慢行过河的便捷性。

**8.20** 促进慢行系统与城市绿道有效衔接，同时串联城市公共空间，打造集通行、游憩、健身、休闲等功能于一体的慢行系统，提升城市活力。

**8.21** 注重交通空间环境品质，加强交通空间与生态环境、人文风貌、艺术气质等要素的呼应融合，塑造富有特色的交

通空间形态。

## 第九章 打造高效货运体系，助力畅通经济循环

港口货物吞吐量高位运行、产业结构持续升级、线上消费成为主流，对货运体系的时效性和可靠性提出更高要求，上海需进一步调整货物运输结构、优化运输组织模式，提高货运体系的服务质量和效率，在支撑经济高质量发展的同时减少对城市生活环境的影响。

### 目标

9.1 货物运输结构更加优化，铁路、水路货运量占全社会货运总量比例进一步提高；港口集装箱公路集疏运比例稳步下降。货运服务更加高效、规范、经济。

### 原则

9.2 发挥各种运输方式比较优势，引导公路货运向铁路和水路转移。多措并举降低物流运输成本。

9.3 坚持客货交通的空间适度分离和差异化管理。

### 行动

#### 一、优化调整货运结构

9.4 鼓励海铁联运发展，稳定开行海铁联运班列，推动海运箱和铁路箱“互使互换”，促进海铁联运市场发展。

9.5 大力发展江海联运和江（河）海直达运输，持续推进江海直达、内河集装箱运输船型标准化，加强沿江、内河港航物流信息对接和业务协同，提升水水中转比例。

**9.6** 依托沿江、沿海通道建设，提升铁路货物运输能力，推进大宗货物“公转铁”。

**9.7** 支持高铁快递、电商快递班列发展，积极探索电商货物、快件等运输“公转铁”。

**9.8** 推进中欧班列稳定开行，研究筹划开行从上海出发到其它方向的跨境班列。

**9.9** 按照“客内货外、外集内配”原则，优化调整铁路货运场站布局，更好发挥铁路服务区域、服务城市的能力。

**9.10** 鼓励港口航运、铁路货运、航空货运、货代等企业及平台型企业加快向多式联运经营人转型。

## **二、提升城市配送服务水平**

**9.11** 完善智能终端布局，加强与物业、便利店等融合，打造“家门口的取货点”。

**9.12** 以商圈、生活圈、园区等为重点，创新统一配送、集中配送、共同配送等集约化运输组织模式，探索给予通行便利，提升城市配送效率。

**9.13** 探索基于车型和时间窗的货车通行管理政策，提高新能源配送车辆通行证配额。推行货运通行证电子化。

**9.14** 严格落实新建商业建筑物装卸车位设置标准，规范设置配送专用装卸货场地。以商圈和生活圈为重点，规范设置配送车辆临时停靠区域。

## **三、营造公平有序的市场环境**

**9.15** 鼓励货运企业拓展服务网络，延伸服务链条，向现代物流服务商转型。

**9.16** 鼓励货运平台规范、有序发展，促进供需匹配，提升货运效率。

**9.17** 加强数据共享，强化对货运市场基础数据、运行情况统计和监测，为政策制定支撑。

**9.18** 在高速公路服务区、骨干物流通道货物集散地、物流园区建设“司机之家”，改善货车司机的工作生活条件。

#### **四、促进货运与城市协调发展**

**9.19** 优化调整主城区货运通道布局和黄浦江核心段水上货运功能，逐步推进外环货运功能外移，减少货运对城市生活的影响。

**9.20** 研究在外高桥等地区打造与货运场站衔接良好的道路货运专用通道，研究港口地下集疏运方式的可行性。

**9.21** 规划建设新城货运枢纽，在新城及周边地区预留城市物流转运中心。

## **第十章 强化规建管养一体化，保障设施健康服役**

上海已建成超大城市交通基础设施体系，体量大、使用强度高、日常维护约束多，对设施的健康运行带来较大挑战。进一步提升设施规建管养水平，对增强设施的耐久性、可靠性和经济性，具有重要意义。

### **目标**

**10.1** 规建管养全生命周期一体化管理体系基本形成，交通基础设施始终处于良好服务状态。

**10.2** 交通建设、养护技术达到世界先进水平，交通建设、养护市场更加诚信、公平、有序。

### **原则**

**10.3** 坚持全生命周期管理理念，强化技术创新和制度创新，兼顾功能与效益，推进交通基础设施全过程管理转型升级。

### **行动**

#### **一、推行全生命周期管理**

**10.4** 健全全过程参与、各环节衔接、闭环反馈等机制，形成规建管养全生命周期一体化管理机制。

**10.5** 坚持规划统领，统筹考虑设施的功能定位、建设规模、以及施工、运营、维护等阶段需求，推动配套设施同步规划、同步建设、同步投入运营。

**10.6** 强化主动预防性养护，构建与其相适应的运维养护管理和长周期养护资金配置模式，提高设施运维养护效率。

**10.7** 推广运维养护新模式，统筹交通、绿化、环卫等多种设施开展综合性养护，协调区域设施运维养护，提高养护总体效率。

**10.8** 探索道路设施“年轻化”更新模式，加大老旧设施更新改造力度，提升安全、耐久性能。

**10.9** 加强航道设施运维养护，系统开展航道疏浚，完善航标与水上服务设施设置，确保航道处于良好、安全通航技术状态。

## **二、加强智能建造与养护**

**10.10** 在交通基础设施建造领域，强化“产学研用”一体化发展，推广性能可靠、先进适用的新技术、新材料、新设备、新工艺，高效控制施工质量、成本、进度。

**10.11** 提升动态感知能力，实现工程质量安全风险智能发现和自动预警，提高施工质量，保障施工安全。

**10.12** 结合新基建，应用先进检测技术，持续开展重大基础设施设备服役性能动态监测。建立数据驱动的养护科学决策机制。

## **三、完善建设与养护行业管理**

**10.13** 完善交通建设与养护市场诚信体系，健全信用评价标准，强化信用结果应用，形成以诚信为基础的交通建设、



交通设施养护行业管理模式。

**10.14** 健全交通建设工程地方性法规、规章，拓展项目推进市区联动机制，构建市、区统一的规建管养体系。

**10.15** 推动基础性、前瞻性、系统性标准研究，完善市域铁路等重点领域建设标准，加快形成推动交通工程高质量发展的建设标准体系。

**10.16** 建立公开、透明的市场监管制度和规范标准，引导道路（公路）养护市场主体规模化、多元化、专业化发展。

### **第三篇 打造可持续的智慧绿色韧性交通 更好推动高质量发展**

当前，数字化、低碳化转型加速推进，安全形势依然严峻，进一步增加了交通系统的复杂性，为交通发展带来新一轮机遇和挑战。未来上海交通发展必须坚持创新驱动和数字化转型，构建数字交通新生态；必须坚持碳达峰碳中和战略驱动，推进发展方式和运输结构的深层次变革；必须统筹发展和安全，把安全贯穿交通发展的各领域和全过程；必须加强和创新交通综合治理，打造共建共治共享的交通治理新格局。

## **第十一章 构建智慧交通体系，创造数字交通服务新体验**

新一轮科技革命方兴未艾，5G、物联网、大数据、人工智能、区块链等技术与交通正在深度融合。上海交通将以数字化、网联化、智能化为导向，持续强化科技赋能，优化创新生态，不断拓展交通服务、交通设施、交通治理领域的应用场景，全方位推进交通系统迭代升级。

### **目标**

**11.1** 基本实现关键交通基础设施全要素全周期数字化，基本建成交通基础设施智能化、交通工具自动化、交通服务管家化、交通治理孪生化的智慧交通体系。

### **原则**

**11.2** 聚焦关键场景，以标准化、制度化的物联、数联、智联为牵引，推进智慧交通体系加速迭代升级。

### **行动**

#### **一、推进交通设施装备智能化**

**11.3** 推进交通基础设施规划、设计、建造、养护、运行管理等全要素、全周期数字化，交通感知网与基础设施同步规划建设，实现交通基础设施全面升级。

**11.4** 建立交通设施数字资产交付标准体系，推动建筑信息模型（BIM）在规划、建设、运营、养护等阶段的应用。

**11.5** 构建基于云平台、新一代通信网络、新终端、边缘计算于一体的全栈式数字交通底座，实现线上虚拟运营和线

下实际运营的同步关联、同步镜像和同步管理。

**11.6** 鼓励具备多维感知、高精度定位、智能网联等功能的载运工具和装备应用，逐步实现全自动化。

**11.7** 推动自动驾驶车辆和船舶发展，加快车联网、船联网建设。推动自动驾驶智能汽车规模化、市场化应用，有条件自动驾驶系统新车装配率显著提升。

## 二、创造智慧现代服务体验

**11.8** 建设出行即服务（MaaS）系统，构建以公共交通为主体的全出行链服务平台，为乘客开启“一票制”全程出行服务新体验。

**11.9** 推广符合老年人、残疾人需求特点的智能信息服务，优化完善传统服务模式，减少交通信息化服务“数字鸿沟”。

**11.10** 推进货运全过程各环节数字化转型，实现货运单证电子化和共享互认，提供全程可监测、可追溯的“一单式”物流服务。

**11.11** 加强数字化技术在公共交通运营调度、车站服务、安全管理、应急处置等方面的应用，有序推广全自动轨道交通运行系统。

**11.12** 拓展自动驾驶车辆应用场景，推动自动驾驶在出租汽车、共享出行、无人配送等方面的应用，结合新城发展特色，开展公交车、园区物流车、集装箱卡车等自动驾驶试点示范。

**11.13** 完善自动驾驶车路协同发展环境,系统性探索全车型、全出行链、全风险类型的自动驾驶,推动多场景自动驾驶商业化应用。

**11.14** 通过智能化手段,打造智慧机场、智慧港口、智慧公路、智慧航道、智慧枢纽、智慧邮政,推广自助式、无人化服务,提高运行效率、服务品质和防疫能力。

### **三、实现数字孪生交通治理**

**11.15** 依托“一网通办”,以数据驱动交通行业管理流程再造,促进跨区域、跨层级、跨部门业务协同,实现交通行业政务服务更加高效便利。

**11.16** 深化“一网统管”,聚焦“两客一危”、交通工程建设、道路设施运行等重点行业和领域,加强多源多维数据分析,实现闭环监管、监测预警、趋势研判、模拟仿真等功能。

**11.17** 依托智慧道路(公路)建设,丰富“易的PASS”系统功能,加强交通态势精准研判,建立数据驱动的城市交通拥堵治理新范式。

**11.18** 拓展非现场电子取证、智能识别等技术在执法领域的应用,完善移动执法系统的开发和应用,推进交通行政执法向智能办案、智慧执法转变。

### **四、营造开放合作创新生态**

**11.19** 逐步构建交通数据资源体系,完善数据管理相关制度,有序推动更大范围、更深层次交通数据共享使用,充分

发挥数据的创新引擎作用。

**11.20** 在智能交通基础设施、出行服务、车路协同等重点领域，编制出台具有引领性的规范和标准，引导智能交通产业化发展。

**11.21** 建立政府引导、企业主导、产学研用深度融合的交通科技创新机制，搭建科技成果转化应用平台，加快交通领域科技应用。

**11.22** 支持和鼓励交通领域“卡脖子”技术率先突破。推进航空发动机、大型客机、高性能绿色船舶、海洋工程特种船舶、隧道工程、港口装备、深潜水、深远海搜寻扫测等特种装备技术研发。推进空域交通管理等运行管理技术创新与应用。

**11.23** 加强交通科技领域国际交流合作。建设一批具有国际影响力的实验室、试验基地、技术创新中心等创新平台，深化对外开放与国际合作。开展交通领域国际公约和规则相关的法规、标准前瞻性研究。

## **第十二章 促进绿色交通发展，推动实现交通碳达峰碳中和**

我国已承诺力争于 2030 年前实现碳达峰、2060 年前实现碳中和。交通是能源消耗和碳排放的主要来源，随着机动化水平持续提升，碳排放总量仍处于上升期。未来，将统筹能源消耗、生态环境保护与经济社会发展，加快推进交通低碳转型，显著降低交通生态环境影响。

### **目标**

**12.1** 道路交通汽柴油等化石能源消费量进入平台期并逐步下降，力争实现交通碳排放量（不含航空、水运）达到峰值，确保航空和水运碳排放量增长保持在合理区间。

### **原则**

**12.2** 锚定碳中和远景目标，综合应用技术、经济、行政等手段，实施污染物和碳排放协同控制，加速碳达峰进程。

### **行动**

#### **一、优化交通运输结构**

**12.3** 持续推进货物运输结构调整，完善海空枢纽集疏运体系，推进大宗货物“公转铁、公转水”，加快海铁联运、水水中转业务发展。

**12.4** 完善绿色交通出行体系，构建以轨道交通为主导的交通设施功能体系，打造便捷舒适的慢行交通环境，持续提升城市绿色出行比例。

**12.5** 加强交通需求管理，减少小客车出行依赖，探索打造“无车街区”。

**12.6** 建立基于低碳出行行为的碳普惠制度，探索通过绿色积分、碳积分等方式，激励和引导市民低碳绿色出行。

## **二、加快交通能源结构转型**

**12.7** 加快公共领域车辆纯电动替代，加快重型柴油车辆新能源应用突破，新车销售量中新能源汽车占比持续提升。

**12.8** 积极探索氢燃料电池车辆商业化示范应用，适度超前布局加氢站。

**12.9** 加快打造快慢并重的充换电设施网络，提升公共领域快充桩比例，加快地面公交、出租汽车等运输业态集中式充换电场站建设。

**12.10** 推进电动船舶、LNG 动力船舶、混合动力船舶建造和改造。

**12.11** 持续完善港口岸电设施体系，增加供电能力保障，逐步实现泊位岸电设备全覆盖。完善配套政策和协作机制，推进靠港船舶岸电应用尽用。

**12.12** 推进非道路移动机械、港区内场及短驳运输车辆清洁能源替代，全面提升交通排放清洁化水平。

**12.13** 引导有序充电，开展智能电网、微电网和电池储能等应用试点，促进交通电动化转型与电网相协调。

**12.14** 结合自然条件加大光伏发电、风光互补供电系统



应用，积极扩展生物柴油等生物质燃料在交通领域的应用，提高可再生能源利用比例。

### **三、提升交通领域节能治污能力**

**12.15** 加强交通节能管理，实现交通重点用能企业能耗动态监测全覆盖。全方位推动合同能源管理，壮大节能服务产业。

**12.16** 提升交通基础设施建设和管养绿色化水平，提高交通建筑物节能效率。

**12.17** 淘汰高污染老旧交通工具，动态提升新车排放标准。全面落实机动车排放检测与强制维护制度，推进在用柴油车排放达标，减少机动车尾气排放。

**12.18** 加强船舶污染防治，拓展船舶大气污染物排放控制区管理要求，实质性推动船舶 NO<sub>x</sub> 减排。

**12.19** 推动船舶、港口环保设施改造，提升上海港船舶污染物接收转运处置全流程监测、监管能力。

**12.20** 加强工地、港区、机场等非道路移动机械排放管理，适时实施更严格排放标准，推进实施远程在线监控，着力减少非道路移动机械污染物排放。

**12.21** 推广应用低噪声路面、声屏障等交通噪声污染防治新技术，降低交通噪声污染。

### **四、构建交通碳排放治理体系**

**12.22** 加快构建交通领域碳排放数据监测、报告和核查

制度体系，更好发挥碳交易和碳金融市场对交通领域碳减排的促进作用。

**12.23** 推广交通基础设施废旧材料、设施设备、施工材料等再生综合利用，鼓励废弃交通资源循环利用，开展交通基础设施生态化提升改造。

**12.24** 积极推动低碳、零碳、负碳等新技术研发、示范和应用推广，在长三角生态绿色一体化发展示范区、崇明世界级生态岛、“五个新城”等区域积极探索“双碳”路径模式试点示范。

## 第十三章 打造平安交通，增强交通系统韧性

交通安全事关人民群众生命财产安全，韧性交通体系是韧性城市建设的重要支撑。必须牢固树立安全发展理念和全生命周期管理理念，夯实交通安全基础，提升交通安全治理能力和治理水平，保障城市安全运行，提升人民群众安全感。

### 目标

**13.1** 适应超大城市经济社会发展需求的交通安全现代治理体系基本建成。交通行业安全生产事故死亡人数维持低位，重特大安全生产事故有效防范，道路交通事故万车死亡率持续压降。交通系统应急处置能力和韧性显著提升。

### 原则

**13.2** 统筹发展和安全，坚持源头管控、预防为主、综合治理，更加注重增强交通系统韧性。

### 行动

#### 一、健全安全治理体系

**13.3** 持续完善跨部门协同监管机制，强化街镇、功能区属地责任，构筑横向到边、纵向到底的交通安全监管责任体系。

**13.4** 强化长三角区域协作，在危险货物运输、道路交通等重点领域，推动安全联防联控和应急救援体系一体化，提升区域交通安全管理效能。

**13.5** 健全制度体系，落实全流程规范管理和全员责任制，进一步夯实企业安全生产主体责任。

**13.6** 建立健全交通领域安全风险分级管控、隐患排查治理、事故责任倒查整改、安全状况定期评估的全流程闭环管理体系，推动安全管理向除隐患、防风险为主转变。

**13.7** 健全覆盖交通工程建设、交通设施运行、交通运营组织、交通秩序管理全过程的交通安全标准规范和规则制度体系。

**13.8** 强化“数字管安”理念，更好利用科技手段提升安全生产和监管能力。

**13.9** 完善交通行业保险制度，鼓励保险机构开发推广交通安全责任险种，优化快速理赔及预赔付机制。

**13.10** 强化从业人员安全风险管控，鼓励企业对重点岗位人员进行心理测试，建立客货运行业高风险驾驶人清单机制。

**13.11** 丰富交通安全宣传教育形式，发挥交通文明志愿者示范引领作用，让安全意识深入人心，提升交通文明风尚。

## **二、强化交通本质安全与运行安全**

**13.12** 完善关键交通基础设施安全技术标准规范，建立高等级道路交通安全评估机制，提升交通基础设施安全防护能力。

**13.13** 提升轨道交通运营安全风险管控和隐患排查治理

水平，强化关键设施设备、大客流等主要风险点的动态监测、评估与预警，及时整改运营安全隐患，确保运营安全平稳可控。

**13.14** 构建铁路沿线安全环境治理工作体系，推进常态化隐患治理和长效监管，有效防范化解风险，保障铁路运行安全畅通。加强市域铁路安全防护基础设施保障。

**13.15** 加强“两客一危”行业安全管理，推广数字化监管，将动态监管结果纳入企业安全信用体系，与许可、执法等挂钩。

**13.16** 强化高速公路安全治理，进一步完善高速公路交通安全防护设施，持续推进视频监控全覆盖。

**13.17** 规范水路运输市场准入管理，加强港口运营安全和航道通航安全管理，加强内河跨航道桥梁等重要构筑物管理和黄浦江水域等重点区域管控，提升水上服务保障能力。

**13.18** 坚持依法监管，针对自动驾驶、市域铁路、游艇租赁、网络客货运等交通领域新模式、新业态，加快完善法规标准体系，提高安全法治化水平。

**13.19** 强化重点领域、重点部位消防安全管理措施，提高交通消防安全管理水平。

### **三、加强道路交通秩序管理**

**13.20** 提升道路交通安全水平，加强事故多发路段治理，优化路网节点交通标志、标线设置，探索少交织的交叉口过

街模式。

**13.21** 巩固交通大整治成效，加大机动车违法行为整治，持续营造机动车礼让行人氛围。

**13.22** 加大对非机动车相关违法行为的执法力度，夯实使用电动自行车从事经营活动的企业、个体使用者的安全主体责任，规范非机动车通行、停放、充电等行为。

#### **四、提升应急处置能力和系统韧性**

**13.23** 深化以“一案三制”（应急预案、应急管理体制、机制和法制）为核心的应急管理体系建设，推进综合交通运输调度与应急指挥系统联网建设，推动应急响应智能化，提升应急管理效能。

**13.24** 构建多层次综合运输应急装备物资和运力储备体系，强化轨道交通、水路运输、高快速路、桥梁隧道等领域应急资源保障。

**13.25** 加强应急救援专业队伍建设，强化社会救援协同能力，提升应急处置能力。

**13.26** 加强车（船、机）载网络、控制系统、移动通信等安全风险源管控，强化交通系统信息保密性、安全性、可靠性。

**13.27** 加强极端天气和自然灾害的监测预警和防范应对，强化重点时段、重大活动的交通应急保障能力，加强交通战备现代化建设，全面提升交通应急应战能力。

**13.28** 总结新冠肺炎疫情防控经验和教训，完善交通领域应对突发公共卫生事件的防控机制和应急预案，统筹疫情防控、交通运行、国际国内物流供应链畅通。

**13.29** 加强韧性交通顶层设计，将韧性理念贯穿交通规划、建设、运营、管理全过程，通过技术、模式、机制、政策等创新，全面提升交通系统受到外部扰动时的适应能力和快速恢复能力。

## **第十四章 优化交通治理体系，营造良好发展环境**

按照法治政府和服务型政府的建设要求，营造良好的发展环境、促进交通运输与经济社会发展深度融合，激发交通创新能力、提升交通软实力。

### **目标**

**14.1** 构建面向国际、区域协同、市区联动、行业一体、社会共治的超大城市综合交通治理体系，营造交通行业市场化、法治化、国际化的营商环境，形成共建、共治、共享的社会治理格局。

### **原则**

**14.2** 充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用。完善法治、共治的制度规范体系，推动有效市场、有为政府、有序社会更好结合。

### **行动**

#### **一、推进法治交通建设**

**14.3** 适应交通发展的新特点、新趋势，加强综合交通、新型交通、绿色交通、智能交通、平安交通等综合性、新领域的立法，注重法规、规章、规范性文件之间的衔接。

**14.4** 创新交通执法模式，强化区域（部门）联动执法，加强行政协同，提升执法效能。

#### **二、完善交通市场体系**



**14.5** 推进交通领域“放管服”改革，深入推进简政放权，进一步取消、下放行政许可事项，构建以信用为基础的交通领域事中事后监管体系。

**14.6** 进一步优化市、区两级财政事权和支出责任划分机制，稳定交通基础设施建设与养护、公共交通运营等公共服务领域的财政资金投入。支持依法合规发行专项债券用于符合条件的交通项目。

**14.7** 进一步规范和创新政府和社会资本合作模式，建立合理的投资回报机制，鼓励和支持社会资本参与交通建设、养护、运输等领域。

**14.8** 优化财政资金扶持和政策引导，加强对运输结构优化、绿色低碳、科技创新、公共安全等领域的政策引导和资金支持。

**14.9** 加强交通运输成本监测，完善市场定价领域的价格监测预警体系。建立健全政府定价或指导价领域的价格调整长效机制。规范交通运输新业态、新模式价格管理。

### **三、构建社会共治体系**

**14.10** 推进管理事权下放或扩大区级权限，增强新城交通发展自主权。

**14.11** 以强化基层治理为契机，进一步拓展街道、社区在交通治理中的功能，让交通更加精准地服务于社区需求。

**14.12** 健全公众参与制度和机制，畅通公众参与渠道，

鼓励交通行业协会等社会组织加强行业自律，吸引研究机构、智库、高校等第三方参与政府交通重大事项决策。

**14.13** 强化大数据在交通调查中的应用，加快打造交通调查多源数据采集体系。深化综合交通模型建设与应用。

**14.14** 加强文明交通宣传和教育，持续开展文明行业创建，深入普及安全、绿色、文明出行理念，推动全社会交通文明程度持续提升。

**14.15** 讲好上海交通故事，传承创新优秀交通文化，弘扬新时代交通精神。

#### **四、打造交通人才高地**

**14.16** 坚持人才引领，统筹推进交通行业高层次人才和急需紧缺人才队伍建设，推进行业职业资格制度建设，打造服务全行业的人才工作平台。

**14.17** 培养具有国际水平的战略人才、领军人才、科技人才和创新团队，推进交通高端智库建设，完善专家工作体系。

**14.18** 推进产教融合和资源整合，加强校企合作，建设全新的具有鲜明交通特色的高水平交通职业院校，打造素质优良的交通从业者大军。